

*Др Војислав Ђурђић, редовни професор  
Правног факултета у Нишу*

## ЕВРОПСКИ НАЛОГ ЗА ХАПШЕЊЕ

**Сажетак:** У раду је приказан нови систем екстрадиције Европске уније, установљен Оквирном одлуком о европском налогу за хапшење и поступцима предаје између држава чланица из 2002. године. У уводном излагању објашњен је настанак и развој традиционалног поступка екстрадиције, приказани су правни извори којима је уређен и указано је на његове недостатке који су сведени на оцену да је тај поступак спор и неделотворан. Основно је полазиште аутора да је европски налог за хапшење утемељен на узајамном поверењу у правне системе држава чланица и да деполитизује поступак изручења трансформишући међудржавну сарадњу у непосредну сарадњу правосудних органа држава чланица. На тим основама аутор одређује појам овог новог правног инструмента којим се уводе радикалне промене у парадигму класичне екстрадиције и објашњава његове одлике и поље важења. У раду се надаље излаже о претпоставкама за издавање европског налога за хапшење, које су негативно одређене и јављају се као апсолутне или релативне сметње за изручење тражених лица. На крају су објашњени стандардизовани конститутивни формални елементи садржаја европског налога за хапшење, који треба да олакшају и убрзају његово извршење.

**Кључне речи:** међународна кривичноправна помоћ, екстрадиција, европски налог за хапшење, начело двоструке кажњивости, *ne bis in idem*.

### О ЕКСТРАДИЦИЈИ У ЕВРОПСКИМ ЗЕМЉАМА

Традиционални систем изручења у европским земљама утемељен је пре више од пола века Европском конвенцијом о екстрадицији, усвојеном у овиру Савета Европе 13. децембра 1957. године у Паризу. Конвенција је из-

мењена и допуњена са два додатна протокола, сачињеним 1975. и 1978. године у Стразбуру. Одређена правила о изручењу била су успостављена и Европском конвенцијом о сузбијању тероризма, сачињеном такође у Стразбуру 27. јануара 1977. године.<sup>1</sup> Према овим правним изворима, изручење је било суверени акт државне власти и будући да је поступак управне природе, спроводила су га одговарајућа министарства, по правилу, министарства иностраних послова. У односу на обе конвенције, државе чланице могле су изразити многе резерве, а постојале су и бројне препреке за изручење, као што је начело двоструке кажњивости, забрана изручења за политичка и финансијска кривична дела или забрана изручења сопствених држављана итд.<sup>2</sup> Поступак изручења често је био веома спор и комплексан, а доношење одлуке о изручењу није у пољу судске него извршне власти – коначну одлуку о изручењу доносио је надлежни министар на основу дискреционе оцене.

Мада истински напредан у време настанка наведених конвенција, традиционални поступак екстрадиције постао је тежак и застарео инструмент за досегнути ниво односа између држава чланица Европске уније. Сви недостаци тог традиционалног система нарочито су се испољили након стварања слободног простора Европске уније, са слободним кретањем људи и добара, и без контроле на границама. Европски простор постао је слободан за кретање криминалаца али не и за органе гоњења јер се њихова функција завршавала на националним границама, а нису установљени неки наднационални правосудни органи. Зато се, са становишта ефикасности кривичног гоњења, промена система екстрадиције јавила као нужност. Усвајањем Конвенције о примени Шенгенског споразума о постепеном укидању контроле на заједничким границама<sup>3</sup> из 1990. године, успостављен је информациони систем који је значајно побољшао практичне механизме информисања између држава чланица који се односе на тражена лица и олакшао контакте између националних власти у време хапшења тих лица. Правно, међутим, ни ова конвенција није ништа променила у традиционалном систему екстрадиције, установљеном Конвенцијом из 1957. године.

---

<sup>1</sup> Обе наведене конвенције наша земља је ратификовала, а објављене су у "Службеном листу СРЈ - Међународни уговори", бр. 10/2001.

<sup>2</sup> Класичан систем екстрадиције предвиђен је нашим позитивним правом, а уређен је Законом о међународној правној помоћи у кривичним стварима („Сл. гласник РС“ бр. 20/2009). Опширније о нашем систему екстрадиције види: Станко Бејатовић, *Кривично процесно право*, Београд, 2011, стр. 597-601 ; Милан Шкулић, *Кривично процесно право*, Београд, 2009, стр. 507-516; и Војислав Ђурђић, *Кривично процесно право – Посебни део*, Ниш, 2011, стр. 367-377.

<sup>3</sup> Convention implementing the Schengen agreement on the gradual abolition of checks at the common borders (доступна на интернет адреси: [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=42000A0922\(02\)&model=guichett](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=42000A0922(02)&model=guichett)).

Убрзо затим усвојене су још две конвенције да би се отклонили недостаци класичног система екстрадиције – Конвенција о поједностављеном поступку изручења између држава чланица Европске уније (1995. године)<sup>4</sup> и Конвенција која се односи на изручење између држава чланица Европске уније (1996. године).<sup>5</sup> Конвенције су имале за циљ да убрзају и поједноставе традиционални систем екстрадиције и да уклоне већину основа за изјављивање резерви држава чланица. Међутим, показало се да су то ипак били непримерени инструменти за постизање постављених циљева јер конвенције не раскидају везу са традиционалним системом екстрадиције, који је, по дефиницији, политички и међудржавни. Оне су, наиме, и даље допуштале резерве у погледу политичких кривичних дела и изручења сопствених држављана, што су државе приликом њихове ратификације и искористиле. Поред тога, пошто су конвенције по својој правној природи међународни уговори, било је потребно да их ратификују све државе чланице да би ступиле на правну снагу, али се то није догодило. Првопоменути конвенцију ратификовало је девет а другопоменути осам држава чланица, тако да ниједна од њих ни до дан-данас није ступила на снагу.

Сматрајући хитним проналажење ефикасног одговора у борби против све веће интернационализације криминала, неколико држава чланица ЕУ почело је билатералне разговоре о мерама којима би се застарели систем изручења заменио механизмом једноставне предаје правосудним органима. С тим циљем су, на пример, Италија и Шпанија потписале одговарајући споразум, а на такав корак припремале су се и друге земље.

Прве службено изнете идеје о замени традиционалног система изручења изнете су у закључцима са састанка Савета Европе одржаног у Тампереу 1999. године.<sup>6</sup> Закључено је да између држава чланица треба укинути формални поступак изручења лица која после правноснажне осуде беже од правде и убрзати изручење за остала тражена лица. Органи Европске уније позвани су да усвоје Програм мера за примену начела узајамног признања одлука у кривичним стварима, што је Савет Европе и учинио 30. децембра 2000.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Convention on simplified extradition procedure between the Member States of the European Union (доступна на интернет адреси: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1995:078:FULL:EN:PDF>).

<sup>5</sup> Convention relating to extradition between The Member States of the European Union (доступна на адреси: [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41996A1023\(02\):EN:HTML](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41996A1023(02):EN:HTML)).

<sup>6</sup> The Conclusions of the Tampere European Council (Доступно на интернет адреси: [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm)).

<sup>7</sup> Programme of measures to implement the principle of mutual recognition of decisions in criminal matters (доступан на интернет адреси: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:012:0010:0022:EN:PDF>).

Две су кључне идеје за изградњу новог, делотворног система екстрадиције: а) начело узајамног признања судских одлука и б) оквирна одлука као инструмент за спровођење.

Начело узајамног признања судских одлука (*the principle of mutual recognition*) значи да судски органи једне државе чланице аутоматски признају и извршавају одлуке које су донели судови друге државе чланице. Другим речима, свака национална судска власт „треба да, *ipso facto* признаје захтеве за предају лица које су поднели судски органи друге државе чланице, са минимум формалности“.<sup>8</sup> Када судски орган државе чланице захтева предају лица, било зато што је осуђено за кривично дело или зато што се кривично гони у тој држави чланици, његова одлука мора се аутоматски признавати и извршавати широм Уније. Начело узајамног признавања треба да омогући «слободно кретање судских одлука у кривичним стварима».<sup>9</sup> То је, у ствари, економско начело слободног кретања роба, само пренето у поље права.<sup>10</sup> "Узајамно признавање судских одлука и пресуда ... треба да постане камен темељац судске сарадње у грађанским и кривичним стварима".<sup>11</sup>

Оквирне одлуке су уведене Уговором из Амстердама 1997. године као нов правни инструмент ЕУ за чију примену није потребна ратификација држава чланица него само имплементација путем националних прописа. Зато су оне делотворан правни инструмент. Оквирне одлуке може донети Савет Европе само једногласно, на предлог Комисије или било које државе чланице. Циљ је оквирних одлука да се уједначе правни прописи држава чланица у подручју за које се доносе. Оквирне одлуке немају непосредно дејство, не примењују се директно, али обавезују државе чланице да их морају прихватити – државе чланице имају обавезу да донесу одговарајуће прописе којима ће спровести оквирне одлуке у национално законодавство, при чему саме одлучују о форми и средствима којим ће то учинити.

На овим темељима, Савет Европе је 13. јуна 2002. године донео Оквирну одлуку о европском налогу за хапшење и поступцима предаје између држава чланица<sup>12</sup> (у даљем тексту Оквирна одлука), којом је дотада-

---

<sup>8</sup> Тачка 2. Предлога Оквирне одлуке Савета Европе о налогу за хапшење и поступцима предаје између држава чланица (доступан на интернет адреси: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001PC0522:EN:HTML>).

<sup>9</sup> Види члан 5. Преамбуле Оквирне одлуке о европском налогу за хапшење.

<sup>10</sup> Критику оваквог приступа види код: Carlos Gómez-Jara Díez, *European Arrest Warrant and the Principle of Mutual Recognition*, eucrim, 1–2/2006, p. 23, [http://www.mpicc.de/eucrim/archiv/eucrim\\_06-01.pdf](http://www.mpicc.de/eucrim/archiv/eucrim_06-01.pdf).

<sup>11</sup> Види *supra* фус нота 6.

<sup>12</sup> Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (доступна на интернет адреси: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002F0584:EN:HTML>).

шњи традиционално формални систем екстрадиције, изразито политичке и међудржавне природе, замењен системом предаје лица између националних правосудних органа држава чланица. Оквирна одлука је ступила на снагу 07. августа 2002. године, а од 01. јануара 2004. године европски налог за хапшење замењује дотадашње право ЕУ о екстрадицији.<sup>13</sup> Европски налог за хапшење први пут је примењен приликом предаје шведског држављанина ухапшеног у Шпанији.<sup>14</sup>

## ПОЈАМ ЕВРОПСКОГ НАЛОГА ЗА ХАПШЕЊЕ

Европски налог за хапшење је први правни инструмент заснован на принципу узајамног признавања одлука у кривичним стварима између држава чланица ЕУ. Он уводи радикалне промене у парадигму класичне сарадње иманентне за традиционални европски систем екстрадиције: нови систем изграђен је на начелу узајамног признавања судских одлука и делимичном укидању двоструког кажњавања; извршена је јудичијализација поступка; омогућена је предаја сопствених држављана другој држави чланици, а сам поступак изручења поједностављен је и убрзан.<sup>15</sup> По својим темељним принципима и циљевима, одговара филозофији интеграције у заједничке судске области и укључује нови образац сарадње на основу узајамног поверења између држава чланица.

Европски налог за хапшење је *судска одлука* донета у једној држави чланици *ради хапшења* траженог лица од стране друге државе чланице *и његове предаје* држави издавања налога, *за потребе кривичног гоњења, или извршења казне затвора или притвора*. У овако одређеном појму могу се уочити основне одлике овог новог правног инструмента за остваривање кривичноправне сарадње:

---

<sup>13</sup> Оквирна одлука од 1. јула 2004. године заменила је следеће међународне правне изворе: Европску конвенцију о екстрадицији из 1957. године, Европску конвенцију о сузбијању тероризма из 1978. године, кад је у питању екстрадиција, Споразум између дванаест држава чланица о поједностављењу и модернизацији предаје захтева за екстрадицију од 1989. године, Конвенцију о поједностављеном поступку изручења између држава чланица ЕУ из 1995. године Конвенцију која се односе на изручење између држава чланица Европске уније из 1996; и наслов III, Поглавље 4 Конвенције о имплементацији Шенгенског споразума о постепеном укидању контроле на заједничким границама од 1990. године.

<sup>14</sup> V. Đ. Degan – B. Pavišić – Violeta Beširević, *Međunarodno i transnacionalno krivično pravo*, Beograd, 2011, str. 384.

<sup>15</sup> Sf. Bedanna Bapuly, *The European Arrest Warrant under Constitutional Attack*, ICL Journal, Vol 3, 1/2009, 11.

(1) То је судска одлука коју доноси надлежна судска власт државе издавања налога. Употребљени израз «судска власт» има шире значење од убицајеног и поред судова обухвата и јавна тужилаштва, али не и полицијску или другу административну власт.<sup>16</sup> Ову одлуку судске власти треба разликовати од судске одлуке донете у држави издавања налога на основу које се издаје европски налог за хапшење. У држави издавања, дакле, доносе се две судске одлуке: прво се доноси судска одлука у кривичном поступку (схваћеном у ширем смислу) из које извире правни основ да се ухапси тражено лице, а потом надлежна судска власт, одређена националним правом, на основу те одлуке доноси одлуку о издавању европског налога за хапшење.<sup>17</sup>

(2) Сврха је судске одлуке о издавању европског налога за хапшење да правосудни органи друге државе чланице (државе извршења) *ухапсе и предају* тражено лице држави чланице која је налог издала (држави издавања). То значи да европски налог за хапшење у себи обједињује конвенционални захтев за хапшење и захтев за предају лица држави издавања налога. Насупрот томе, у традиционалном систему изручења, према Европској конвенцији о екстрадицији из 1957, имплементираној у Шенгенски споразум, привремени налог за хапшење и изручење две су одвојене фазе поступка екстрадиције. Сада, сходно инаугурисаном принципу узајамног признавања судских одлука између држава чланица ЕУ, није потребно да постоје две фазе, јер европски налог за хапшење у бити садржи четири обавезе за државу чланицу којој се упућује: *потрагу, хапшење, притварање и предају* траженог лица.<sup>18</sup>

(3) Крајњи циљ издавања европског налога за хапшење је *кривично гоњење*, или *извршење казне затвора или притвора*. Надлежна судска власт у држави издавања није обавезна да изда налог за хапшење, али ништа не сме спречавати његово издавање. Дефиниција притвора преузета је из Европске конвенције о екстрадицији из 1957. године.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> У образложењу предлога Оквирне одлуке упућује се на значење појма судске власти дато Образложењу члана 1. Европске Конвенције о екстрадицији из 1957. године. Види објашњење члана члана 3. (Б) Предлога Оквирне одлуке о европском налогу за хапшење доступан на интернет адреси: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001PC0522:EN:HTML>).

<sup>17</sup> То произлази из одредбе члана 8. Оквирне одлуке о европском налогу за хапшење, којом су предвиђени садржај и форма налога. Одредба садржи заповест да се у налогу за хапшење, поред осталог, мора навести доказ о правноснажној пресуди или одлуци о одређивању притвора или каквој другој судској одлуци која има исто дејство, на које се распорестире примена чл. 1. и 2. Оквирне одлуке.

<sup>18</sup> Види објашњење наведено под (А) уз чл. 3. Предлога Оквирне одлуке о европском налогу за хапшење.

<sup>19</sup> У том смислу је објашњење наведено под (Е) уз чл. 3. Предлога Оквирне одлуке о европском налогу за хапшење.

(4) С обзиром на крајњи циљ, следи да се европски налог за хапшење може издати и *за извршење правноснажне пресуде и у некој претпретресној фази*. У покренутом поступку у држави издавања налога морају бити испуњене све законске претпоставке за ограничење личне слободе и одређивање притвора.

## ПОЉЕ ВАЖЕЊА ЕВРОПСКОГ НАЛОГА ЗА ХАПШЕЊЕ

У Оквирној одлуци, границе примене европског налога за хапшење дефинисане су у хармонији с начелом узајамног признавања судских одлука између држава чланица. Поље важења овог инструмента кривичноправне сарадње омеђено је тежином кривичног дела, која се нормативно манифестује у висини прописане или изречене казне испод које се европски налог за хапшење не примењује. У односу на традиционални европски систем изручења, поље важења европског налога проширено је делимичним укидањем начела двоструке кажњивости и начела специјалитета,<sup>20</sup> чему је допринело и брисање забране издавања својих држављана.

Према тежини кривичног дела или изречене казне, доња граница примене европског налога одређена је методом генералне клаузуле – прописивањем најмањег износа законског максимума запрећене казне или минимума изречене казне затвора. Европски налог за хапшење може се издати за кривична дела за која је *по закону државе издавања запрећен максимум казне затвора од најмање 12 месеци*, односно ако је за та дела одређен притвор, или ако је *изречена казна затвора од најмање четири месеца* или је после изрицања казне одређен притвор.<sup>21</sup> Критеријуми минималног максимума запрећене и минимума изречене казне затвора нису кумулативни него алтернативни критеријуми за обавезност европског налога за хапшење.

У овако одређеном пољу важења, даља ограничења примене европског налога за хапшење везана су за начело двоструке кажњивости. За нека, начелно узев тежа кривична дела, укинута је начело двоструке угрожености, то фундаментално начело класичног система екстрадиције између европских земаља. Начело двоструке кажњивости укинута је за кривична дела таксативно побројана у Оквирној одлуци, за која је запрећена *казна затвора у максималном трајању најмање три године* или је за та дела одређен притвор. За висину казне и законски опис кривичног дела, као услова да се у земљи извршења налога не потврђује обострана кажњивост, мекодавно је право земље издавања налога – државе чланице која издаје

<sup>20</sup> Cf. објашњење под (Б) уз члан 2. Предлога Оквирне одлуке.

<sup>21</sup> Члан 2. ст. 1. Оквирне одлуке.

европски налог за хапшење. Под овако одређеним условима, предаја лица на основу европског налога за хапшење без верификације двоструке кажњивости, обавезна је за следећа кривична дела: (1) учествовање у злочиначкој организацији, (2) тероризам, (3) трговина људима, (4) сексуално искоришћавање деце и дечја порнографија, (5) недозвољена трговина дрогама и психотропним супстанцама, (6) недозвољена трговина оружјем, муницијом и експлозивима, (7) корупција, (8) превара, укључујући ону која иде на штету финансијских интереса Европске заједнице у смислу Конвенције о заштити финансијских интереса Европске заједнице од 26. јула 1995, (9) прање новца, (10) фалсификовање новца, укључујући еуро, (11) компјутерски криминал, (12) еколошки криминал, укључујући илегалну трговину угроженим животињским и угроженим биљним врстама и сортама, (13) помагање неовлашћеног уласка и боравка [везано за државе чланице], (14) убиство и тешке телесне повреде, (15) недозвољена трговина људским органима и ткивом, (16) отмица, противзаконито лишење слободе и узимање талаца, (17) расизам и ксенофобија, (18) организована или оружана пљачка, (19) недозвољена трговина културним добрима, укључујући старине и уметничка дела, (20) превара, (21) рекетирење и изнуда, (22) фалсификовање производа и пиратерија, (23) фалсификовање службених докумената и трговина тим фалсификатима, (24) фалсификовање средстава плаћања, (25) недозвољена трговина хормонским супстанцама и другим хормонима раста, (26) недозвољена трговина нуклеарним и радиоактивним материјалом, (27) трговина украденим возилима, (28) силовање, (29) паљевина, (30) злочини који спадају у надлежност Међународног кривичног суда, (31) отмица авиона и бродова, (32) саботажа.

За било које кривично дело из наведене номенклатуре Оквирне одлуке, за које је у држави издавања налога за хапшење прописна максимална казна најмање три године затвора, држава извршења мора предати тражено лице без обзира што по њеном законодавству то дело није кривично дело, а ако је и у држави извршења то дело кажњиво, без обзира на висину запређене казне.

Списак кривичних дела за која је искључено начело двоструке кажњивости, није коначан. Одредбама чл. 2. ст. 3. Оквирне одлуке, овлашћен је Савет Европе да једногласном одлуком, након саветовања са европским парламентом, прошири листу и са другим категоријама кривичних дела. То овлашћење је, практично, подигнуто на ранг обавезе прописивањем да Савет Европе, пошто прими извештај Комисије о примени европског налога за хапшење, има дужност да у складу са чл. 34. ст. 3. Оквирне одлуке, испита да ли је потребно наведену листу кривичних дела изменити или проширити.

Иако је трасиран пут ка укидању двоструке кажњивости, ово начело није у потпуности укинато. За кривична дела која се не налазе на списку из Оквирне одлуке, државе чланице су овлашћене да својим прописима о имплементацији европског налога за хапшење предвиде као услов за његово извршење да дело буде кажњиво у обе државе – у држави издавања и држави извршења налога за хапшење, да би тражено лице било предато (чл. 2. ст. 4. Оквирне одлуке). То значи да државе које у имплементационе прописе уграде начело двоструке угрожености за кривична дела која нису на попису у чл. 2. ст. 2. Оквирне одлуке, неће вршити предају лица које се тражи европским налогом за хапшење, уколико дело није кажњиво и по националном праву те државе, без обзира на конститутивне елементе и опис радње кривичног дела. На тај начин, непостојање двоструке кажњивости постаје релативна сметња за извршења европског налога за хапшење.<sup>22</sup>

Због начела на којима је утемељен, већ на самом почетку појавиле су се бројне тешкоће везане за делотворност и саму примену европског налога за хапшење. Укидање двоструке кажњивости отворило је питање правне сигурности лица која живе или бораве на територији држава чланица Европске уније јер може бити предато другој држави и за дело које није кривично дело у држави у којој се то лице налази. Тиме је непосредно угрожено начело легалитета (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), гарантовано, између осталог, Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода.<sup>23</sup> Начело легалитета додатно угрожавају широке, непрецизне дефиниције кривичних дела побројаних у члану 2. ст. 2. Оквирне одлуке, зато што међусобно признавање кривичних пресуда без провере претпоставља двоструко кажњавање и стога се мора темељити на договореним дефиницијама кривичних дела за која се врши екстрадиција. Отуда се пописане категорије кривичних дела за која је укинута двострука кажњивост могу тумачити као „празне кутије“ које немају правну вредност *per se*, јер употребљени појмови попут „корупције“, „тероризма“, „силовања“ или „саботаже“, нису истински правни, те је до државе молиле да попуни те „празне кутије“ с одговарајућим дефиницијама које произлазе из њеног правног система.<sup>24</sup> Управо зато, за нека кривична дела као што су убиства, силовања, рекетирање, неће бити лако пронаћи заједнички имени-тељ дефиниције понашања за која се двострука кажњивост не мора прове-

<sup>22</sup> Види чл. 4. ст. 4. Оквирне одлуке.

<sup>23</sup> Види члан 7. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (Службени гласник РС - Међународни уговори, број 12/2010 од 17/12/2010).

<sup>24</sup> Massimo Fichera, *The implementation of the European Arrest Warrant in the European Union: law, policy and practice*, PhD thesis - University of Edinburgh, School of Law, 2009, p. 102.

равати.<sup>25</sup> Укидање начела двоструког кажњавања за одређене категорије кривичних дела, у крајњем, обрушава се на гарантована људска права и добра заштићена кривичним инкриминацијама, стварајући латентну опасност да могу бити угрожена, а с друге стране, могућност да се у националне прописе унесе клаузула двоструке кажњивости за нека друга дела изван пописа из Оквирне одлуке, дестабилизује једнакост грађана пред законом и забрану дискриминације.

Сва ова питања била су предмет оцене и одлучивања Европског суда правде, у поступку оцене ваљаности Оквирне одлуке о европском налогу за хапшење, покренутом од стране белгијског Уставног суда од кога је адвокатска комора *Advocaten voor de Wereld* затражила оцену уставности белгијских прописа за имплементацију европског налога за хапшење. Полазећи од става да је ЕУ заснована на владавини права и поштовању људских права сагласно Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода, Европски суд правде је констатовао да кршења људских права оцењује у складу са стандардима које је поставио Европски суд за људска права. Темељећи своју одлуку на схватању да сврха Оквирне одлуке о европском налогу за хапшење није хармонизација обележја кривичних дела ни прописаних казни и да су све државе чланице дужне поштовати начело легалитета у кривичном праву, Европски суд правде се није сагласио са мишљењем белгијских адвоката да паушално набрајање широких и непрецизних назива кривичних дела представља кршење начела легалитета у односу на лице лишено слободe без провере двоструке кажњивости, тумачећи да за доношење одлуке о хапшењу није релевантан пропис државе извршења о имплементацији европског налога, већ дефиниција кривичног дела и прописна казна из закона државе издавања налога. Отуда се на лице тражено европским налогом примењује кривичноправни пропис сагласан начелу законитости, јер су то начело дужне да поштују све државе чланице, па и држава издавања налога. Овај суд је такође стао на становиште да начело једнакости и забране дискриминације допушта различито поступање према појединцима који се налазе у сличној ситуацији ако је то објективно оправдано, па је ослањајући се на такво гледиште заузео став да листа кривичних дела из оквирне одлуке за која се не тражи двоструко кажњавање, наспрам оних дела за која се двострука кажњивост потенцијално појављује као услов, може довести до разлика у поступању према појединцима али је то оправдано тежином кривичних дела са листе, с обзиром на њихову инхерентну природу и висину запређене казне од најмање три године затвора. Због тога се, према

---

<sup>25</sup> Bedanna Bapuly, *The European Arrest Warrant under Constitutional Attack*, ICL Journal, Vol 3, 1/2009, 4. ([www.icl-journal.com](http://www.icl-journal.com), dostupno 30. 3. 2012).

мишљењу овога суда, Оквирном одлуком не крши начело једнакости и забране дискриминације.<sup>26</sup>

И поред овог децидног става Европског суда правде да нема повреде начела легалитета кривичног права ни начела једнакости и забране дискриминације, полазећи од докринарне интерпретације нових института кривичноправне сарадње из Оквирне одлуке и тешкоћа насталих у практичној примени европског налога за хапшење пред правосудним органима држава чланица, неизбежан је утисак да је нови систем лишења слободе и предаје лица другој држави чланици ЕУ преурађен јер претпоставља далеко виши степен хармонизације кривичноправних прописа. Стари модел изручења је напуштен, можда је прерано за потпуно нови систем, али више није могуће да се стари врати.<sup>27</sup> Да има тешкоћа у примени европског налога за хапшење види се и из извештаја Европске комисије о примени европског налога за хапшење, у којима се указује да постоји простор за побољшање у транспозицији и примени Оквирне одлуке, а посебно да заштита основних права треба да буде централни део ЕАВ система.<sup>28</sup>

У вези са пољем важења европског налога треба још рећи да је оно проширено у односу на стари систем изручења и тиме што је искључена клаузула о неиздавању сопствених држављана. Још у Предлогу Оквирне одлуке констатовано је да се изузимање сопствених држављана више неће примењивати, а да примарни критеријум није националност него место пребивалишта траженог лица, посебно у погледу извршења казне.<sup>29</sup> Супротно томе, у многим земљама континенталне Европе изручење сопствених држављана је уставно забрањено, изузев правне традиције Велике Британије. У позадини ове забране је заштита грађана од суђења по страном праву и на страном језику<sup>30</sup> и представља "сентименталну" или "патриотску" вредност у многим земљама континенталног права.<sup>31</sup> Неизруче-

<sup>26</sup> Детаљније о одлуци Европског суда правде види: dr sc. Zlata Đurđević, *Europski sud pravde i legitimitet europskog uhidbenog naloga*, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* (Zagreb), vol. 14, broj 2/2007, str. 1024-1026.

<sup>27</sup> Massimo Fichera, *The European Arrest Warrant and the Sovereign State: Marriage of Convenience?*, *European Law Journal*, Vol. 15, No. 1, January 2009, p. 97

<sup>28</sup> Report from the Commission to the European Parliament and the Council On the implementation since 2007 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States, Brussels, 11.4.2011, COM(2011) 175 final, p. 9 (доступно на интернет адреси: [http://ec.europa.eu/justice/policies/criminal/extradition/docs/com\\_2011\\_175\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/criminal/extradition/docs/com_2011_175_en.pdf)).

<sup>29</sup> Види објашњење под 5, у оквиру Опште презентације европског налога за хапшење (4.5) у Предлогу Оквирне одлуке.

<sup>30</sup> Bedanna Vapuly, *op. cit.*, стр. 14. и 15.

<sup>31</sup> Massimo Fichera, *The implementation of the European Arrest Warrant in the European Union: law, policy and practice*, PhD thesis - University of Edinburgh, School of Law, 2009, p. 39.

ње својих држављана јавља се као израз државног суверенитета и индивидуалних права: с једне стране, државна власт има право да суди својим држављанима за кривична дела која почине, а с друге стране, појединац има право да не буде уклоњен од свог природног судије (*ius de non evocando*) и право да буде заштићен од предозираних надлежности друге државе.<sup>32</sup> Због тога су на почетку његове примене уставни судови држава чланица проглашавали неуставним прописе којим се европски налога за хапшење имплементира у национално право,<sup>33</sup> па су тако настале скоро непремостиве тешкоће у транспозицији Оквирне одлуке. Временом је, изменом уставних норми и прописа о имплементацији Оквирне одлуке, национално право тих земаља хармонизовано с правом Европске уније, у мери која омогућава делотворну примену европског налога за хапшење.

### ПРАВНЕ СМЕТЊЕ ЗА ИЗВРШЕЊЕ ЕВРОПСКОГ НАЛОГА ЗА ХАПШЕЊЕ

Поред одређивања поља важења у коме је примена европског налога обавезна, Оквирном одлуком предвиђене су и сметње за његово извршење којима се одређује поље у коме се он не сме или не мора примењивати. То су, у ствари, околности због чијег постојања држава извршења одбија или може одбити извршење налога за хапшење. По свом дејству, те сметње могу бити *ајсолутивне*, које државе чланице морају имплементирати у своје национално право, и *релативне*, које државе чланице могу али не морају уградити у свој правни систем, што значи да искључиво од њих зависи да ли ће их имплементирати.

Као апсолутне сметње, у одредбама чл. 3. Оквирне одлуке предвиђене су *амнестија*, начело *ne bis in idem* и *године стариости* због којих лице не може кривично одговарати. Конкретније, судски орган државе извршења (која се краће означава као "извршна судска власт") одбиће да изврши европски налог за хапшење у следећим случајевима:

(1) ако је кривично дело на које се односи европски налог за хапшење, *обухваћено амнестијом у држави извршења*, која има надлежност да кривично гони за то кривично дело према свом кривичном закону;

(2) ако је извршна судска власт обавештена да је тражено лице *јавносно осуђено за исто кривично дело*, под условом да је казна изврше-

---

<sup>32</sup> Z. Deen-Racsmány, R. Blekxtoon, The Decline of the Nationality Exception in European Extrajudicial?, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 3/2005, p. 317.

<sup>33</sup> Анализу одлука уставних судова Пољске, Немачке и Чешке, види код: Jan Komárek, European constitutionalism and the European arrest warrant: In search of the limits of "contrapunctual principles", *Common Market Law Review*, Vol. 44, No. 1, February 2007, pp. 9-40.

на или се тренутно извршава тамо где је осуда изречена, или да се више не може извршити према праву државе чланице у којој је изречена осуђујућа пресуда (за ову апсолутну сметњу релевантна је правноснажна пресуда којом је исто лице осуђено за исто дело у било којој држави чланици а не само у држави извршења европског налога);

(3) ако се због година старости, лице на које се односи европски налог за хапшење не може сматрати кривично одговорним за дело на које се односи европски налог за хапшење, према праву државе извршења налога.

Необавезни, факултативни основи за неизвршавање европског налога за хапшења, које смо смо означили као релативне сметње, предвиђени су у чл. 4. Оквирне одлуке. Судски орган државе извршења може да одбије извршење европског налога за хапшење:

(1) ако дело на које се односи европски налог за хапшење није кривично дело и према праву државе извршења налога (недостатак двоструке кажњивости),<sup>34</sup> у неком од случајева наведених у чл. 2. ст. 4. Оквирне одлуке (реч је о делима која нису на попису у чл. 2. ст. 2. за која је двострука кажњивост искључена);

(2) ако се у држави извршења води кривични поступак против траженог лица за исто кривично дело на које се односи европски налог за хапшење;

(3) ако су правосудни органи државе извршења одлучили да не гоне за кривично дело на које се односи европски налог за хапшење или да обуставе кривични поступак или ако је за исто дело у некој држави чланици, на захтев лица, већ изречена правноснажна пресуда која спречава даље поступање (реч је о још једном случају примене начела *ne bis in idem*);

(4) ако је кривично гоњење или кажњавање траженог лица законски забрањено према праву државе извршења налога, а конкретно кривично дело потпада под јурисдикцију те државе према њеном кривичном законодавству (регулисано је дејство *застарелости*<sup>35</sup> као сметње за извршење европског налога за хапшење, а меродавно је право државе извршења);

<sup>34</sup> Кад су у питању дела везана за порезе, таксе, царине и девизе, предвиђено је једно додатно ограничење двоструке кажњивости, према коме, држава извршења не може одбити извршење европског налога за хапшење са образложењем да њеним правом није наметнута иста врста пореза или таксе или да нема исту врсту прописа (који се тичу пореза, такси, царина или девиза) као што је то у праву државе издавања европског налога (чл. 4. ст. 1. тач. 1. *in fine* Оквирне одлуке).

<sup>35</sup> У предлогу Оквирне одлуке застарелост није била предвиђена као сметња за извршење европског налога за хапшење јер јој није придаван исти значај као амнестији. Заступано је гледишта да је амнестија резултат демократске расправе у држави чланици и позитивног деловања законодавног органа, док је застарелост последица пропуста (грешки) приликом кривичног гоњења па је оно постало неблаговремено. Осим тога, наводи се да би

(5) ако је судска власт државе извршења обавештена да је тражено лице правноснажно осуђено за исто дело у трећој држави, а ако је изречена осуда, да је казна већ извршена или се извршава, или се не може извршити према праву треће државе чија је судска власт донела правноснажну пресуду (реч је поново о примени начела *ne bis in idem*, али због правноснажно пресуђене кривичне ствари у некој трећој држави а не у држави чланици);

(6) ако је европски налог за хапшење издат да би се извршила казна затвора или притвор, а тражено лице борави или има пребивалиште на територији државе чланице која извршава европски налог за хапшење или је њен држављанин, а та држава је већ предузела извршење казне затвора или притвора према свом законодавству (ова релативна сметња показује да се ЕУ није у потпуности одрекла држављанства као фактора приликом одлучивања о предаји лица које се тражи европским налогом за хапшење);

(7) ако се европски налог за хапшење односи на кривична дела:

- која се по праву државе извршења сматрају као делимично или у целини учињена на територији те државе чланице или у месту које се као такво третира, или

- која су учињена ван територије државе чланице издавања налога, а право државе извршења налога не допушта кривично гоњење за та кривична дела кад су учињена ван њене територије.

## САДРЖАЈ И ФОРМА ЕВРОПСКОГ НАЛОГА ЗА ХАПШЕЊЕ

Подаци и информације у европском налогу за хапшење предвиђене су тако да правосудни органи у месту хапшења могу једноставно извршити налог без тражења додатне документације, у свим осим у изузетним случајевима.<sup>36</sup> Сврха је стандардизованих обавезних елемената и форме европског налога да се олакша и убрза поступање по налогу у држави извршења, што практична примена европског налога у првих пет година и показује. У државама чланицама ЕУ, просечно време од хапшења до одлуке о предаји тражене особе било је, у случајевима кад тражено лице не пристаје на предају: 2005. – 47,2 дана, 2006. – 51 дан, 2007. – 42,8 дана, 2008 – 51,7 дана, а 2009. – 48,6 дана, а кад тражено лице пристаје на предају просечно време

---

било нелогично да држава извршава налог кад дело није кривично дело и по њеном праву (због укидања двоструког кажњавања) а да због застарелости може одбити извршење налога (Види образложење уз чл. 30. Предлога Оквирне одлуке).

<sup>36</sup> Види образложење уз члан 6. Предлога Оквирне одлуке о европском налогу за хапшење.

до одлуке о предаји је далеко краће: 2005. – 14,7 дана, 2006. – 14,2 дана, 2007. – 17,1 дан, 2008 – 16,5 дана, а 2009. – 16 дана.<sup>37</sup>

Садржај европског налога одређен је одредбама чл. 8. Оквирне одлуке, а његова форма и обавезни елементи морају бити дефинисани у складу са Анексом датим уз ову одлуку. Европски налог за хапшење обавезно садржи следеће податке:

- (1) идентитет и држављанство траженог лица;
- (2) име, адресу, број телефона и факса, те е-мејл адресу судске власти која издаје налог;
- (3) доказ о извршној пресуди, налог за хапшење или било коју другу извршну судску одлуку која има исто дејство, а улази у поље примене одређено чл. 1. и 2 Оквирне одлуке;
- (4) природу и правну квалификацију кривичног дела, нарочито у односу на чл. 2. Оквирне одлуке;
- (5) опис околности у којима је кривично дело учињено, укључујући време, место и степен учешћа траженог лица у остварењу кривичног дела;
- (6) изречену казну, ако постоји правноснажна пресуда, или висину прописане казне према праву државе издавања налога;
- (7) ако је могуће, друге последице кривичног дела.

Европски налог за хапшење мора бити написан или преведен на службени језик или један од службених језика државе извршења налога или било који други језик прихваћен од стране те државе (свака држава чланица може код Генералног секретаријата депоновати изјаву да прихвата превод на један или више службених језика ЕУ).

Да би сврха стандардизације европског налога била реално остварљива, детаљно је уређен и поступак предаје траженог лица (регулисан је у Поглављу 2 Оквирне одлуке о европском налогу за хапшење). Поступак се састоји из неколико целина које по свом садржају и дијахроном следу истовремено осигуравају делотворност европског налога за хапшење и заштиту основних права траженог лица. Може се рећи да поступак има следеће етапе: (а) слање европског налога држави извршења, (б) хапшење траженог лица и саопштавање права која му припадају, (в) одлучивање о притварању траженог лица, (г) пристанак траженог лица на предају или слушање траженог лица, (д) одлучивање о предаји лица, укључујући и рокове

---

<sup>37</sup> Report from the Commission to the European Parliament and the Council On the implementation since 2007 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States, Brussels, 11.4.2011, COM(2011) 175 final, p. 11 (доступно на интернет адреси: [http://ec.europa.eu/justice/policies/criminal/extradition/docs/com\\_2011\\_175\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/criminal/extradition/docs/com_2011_175_en.pdf)).

и процедуре за извршење европског налога и (ћ) обавештавање државе која је издала европски налог.<sup>38</sup>

## ЗАВРШНЕ НАПОМЕНЕ

Европски налог за хапшење радикално је изменио дотадашњи класични систем екстрадиције, који је био формалан, и по својој природи политички и међудржавни, уређен конвенцијама које су омогућавале државама чланицама бројне резерве из којих извиру забране изручења. Традиционални поступак изручења био је спор и неделотворан.

Узајамно поверење у правне системе држава чланица темељ је новог система изручења, што је омогућило супституцију субјектата у том поступку. Са увођењем европског налога за хапшење у правни систем ЕУ субјекти поступка изручења нису више државе чланице него судови држава чланица који аутоматски признају одлуке судова других држава о налогу за хапшење (јудицијализација поступка).

Нови поступак изручења деполитизован је укидањем бројних резерви које су по ранијем систему државе чланице могле изјављивати, отклањајући тиме главне препреке за изручење. Укинута је начело двоструке кажњивости за тежа кривична дела, таксативно набројана у Оквирној одлуци, а такође и забрана изручења сопствених држављана и забрана изручења за фискална и политичка казнена дела.

Поступак предаје лица на основу европског налога за хапшење постао је изузетно ефикасан – просечно време од издавања налога до предаје траженог лица сведено је на седам недеља, а кад то лице пристаје на предају, на свега петнаестак дана. Наспрам ове изразите делотворности европског налога, због још увек недовољно хармонизованих кривичноправних система, настале су тешкоће да се заштите основна људска права тражених лица будући да су укидање двоструког кажњавања и непрецизне дефиниције кривичних дела на које се укидање односи, угрозили кривичноправно начело легалитета и зајемчену једнакост пред законом. На тим критикама темељи се гледиште да је европски налог за хапшење преурањен, а повратак на стари, класични систем екстрадиције није могућ.

---

<sup>38</sup> Поред наведених етапа поступка предаје лица на основу европског налога за хапшење, у Оквирној одлуци још је уређено: одлучивање у случају више захтева (чл. 16), ситуација до одлуке о европском налогу и саслушање лица које чека одлуку (чл. 18. и 19), привилегије и имунитети (чл. 20), конкуренција међународних обавеза (чл. 21), рокови за предају лица након донете одлуке о европском налогу (чл. 23), одложена или условна предаја (чл. 24) и транзит тражене особе (чл. 25).

*Vojislav Đurđić, Ph.D., Full Professor  
Faculty of Law Niš*

## **The European Arrest Warrant**

### ***Abstract***

The paper portrays the new European Union extradition system, established by the Framework Decision on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States of 2002. In the introductory remarks, the author explains the formation and development of the traditional extradition procedure, depicts relevant legal sources, and points to its flaws, which boil down to tardiness and inefficiency. The main author's standpoint is that the European arrest warrant is based on mutual trust in the member-states' legal systems, and that it depoliticizes the extradition procedure by transforming interstate cooperation into cooperation between member - states' law enforcement authorities. On these grounds, the author determines the nature of this new legal institute, that introduces radical changes into the paradigm of the classical extradition, and explains its main features as well as the scope of application. Further on, the paper explores the conditions for issuance of the European arrest warrant, which are proscribed by negative formulations – as absolute and relative obstacles for extradition. Finally, the author explains the standardized formal elements of the European arrest warrant content, which should make its application easier and more expeditious.

Key words: international criminal legal aid, extradition, European arrest warrant, double jeopardy, ne bis in idem.

